

Muraközy László: Államok kora. Az európai modell

Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012, 368 oldal

Aligha jelenhetett volna meg jobb időpontban Muraközy László Államok kora című könyve, amely a második világháborútól egészen napjainkig veszi górcső alá a nyugati világhoz tartozó államok gazdálkodásának alakulását. A fejlett országokban a válságok újabb és újabb hulláma egymást éri: a pénzügyi rendszer megingását reálgazdasági sokk követte, utóbbi pedig békeidőben soha nem látott adósságválságot okozott – különösképpen Európában. Az említett folyamatok egyrészt az államháztartással kapcsolatos problémák sokaságára hívták fel a figyelmet az egyensúlytalanságtól kezdve az átláthatóságon át egészen a költségvetési adatszolgáltatás minőségéig. Emellett európai polgárok millióinak rendítette meg egzisztenciáját, kérdőjelezte meg jövőbe vetett hitét. Ilyenkor az értelem és az építő együttgondolkodás helyét gyakran átveszi a szenvedély és az érzelem, a tettvágy pedig – hiába a jobbító szándék – mindent elsöpörhet. Még azt is, amit nem kellene. Ahhoz, hogy az állami szerepvállalás valóban időszerű újragondolását évtizedek múlva utólag is sikeres folyamatként értékeljük, elengedhetetlen a múlt alapos megértése és a jövő kihívásainak megismerése. Ebben Muraközy László könyve szinte pótolhatatlan segítséget nyújt a magyar olvasók számára, és ezért a „legjobb pillanatban jelent meg”, ahogy Kornai János fogalmaz a könyv hátoldalán.

A kötet ráadásul egyaránt hasznos olvasmány a különböző ismeretanyaggal rendelkező és eltérő területek iránt érdeklődő olvasók számára. Érthető nyelvezete és szórakoztató stílusa miatt annak is érdemes kézbe vennie, aki nem járatos a közgazdaságtanban, de érdekli az állami szerepvállalás kérdése: Mely tényezők alakították a központi hatalom karakterét? Milyen eltérések fedezhetők fel a kontinens egyes részein kialakuló állammodellek között? Mitől jó egy kormányzat, és egyáltalán miként lehet mérni a teljesítményét?

Emellett több szempontból is nagyon hasznos a könyv a gyakoroló gazdaságkutatók számára. Egyrészt a felhasznált adatbázis és az erre épülő következtetések komoly segítséget jelentenek az új jelenségek értelmezésében. Másrészt a havi vagy jobb esetben negyedéves, tehát magas frekvenciájú adatokkal bíbelődő kutató – mint e sorok írója is – gyakran nem látja a fától az erdőt. A legfrissebb információk értelmezése és elemzése teljesen más kutatói hozzáállást igényel, mint a folyamatok hosszabb távú vizsgálata, a különböző trendek felvázolása és a közöttük lévő kapcsolatok, ok-okozati viszonyok feltérképezése. Ez a kötet számukra is komoly segítséget jelent

abban, hogy az aktualitásoktól elszakadva, egy lépéssel hátrább lépve ismerkedjenek meg – vagy csodálkozzanak rá – azokra a folyamatokra, tendenciákra, amelyek a fundamentumát jelentik a fiskális politika alakulásának.

Rajtuk kívül azoknak is érdemes kézbe venniük a kötetet, akiknek a kutatási vagy érdeklődési területe nem érinti közvetlenül az államot. A magyarázathoz nem is kell sokat lapozniuk, hiszen a szerző már a könyv elején részletesen érvel amellett, hogy a „modern piac számtalan alkotóeleme a formális intézmények által meghatározott, s ezen belül döntő az állami szabályozás jellege és minősége” (14. o.). Arról nem is beszélve, hogy az állam – jóval lassabban ugyan –, de az informális intézményeken keresztül is hatást gyakorol a piac és a gazdaság működésére egyaránt.

A kötet komoly értéke a hármas elemzési szint. Az államháztartás legfontosabb mutatóinak áttekintése és alapos értelmezése mellett a szerző vizsgálat alá vonja az ebből kirajzolódó gazdaságpolitikai tendenciákat, ez utóbbit pedig összeveti az adott kor uralkodó gazdaságelméleti irányzataival. E megoldásnak köszönhetően jól kiegészítik egymást a leíró statisztikai részek és a különböző közgazdaságtani iskolák világnézetét bemutató fejezetek. Másrészt a párhuzamos elemzés nyomán kíméletlenül kirajzolódik, mekkora hatást (nem) képesek közvetlenül gyakorolni a tudomány képviselői a gazdaságpolitika alakulására.

A 12 fejezetből álló kötet öt nagy részre bontható, és a könnyebb érthetőség kedvéért ezek mentén fogom bemutatni őket. Az I. rész, amely egyben az első fejezet is, gazdaságtörténeti és gazdaságelméleti alapozásnak tekinthető. A 2. fejezettől a 6. fejezetig bezáró egység – tulajdonképpen a könyv gerince – alkotja a II. második részt. Itt mutatja be a szerző három nagy korszakra bontva a nyugati államok költségvetésének alakulását a második világháborútól a 2007-ben kitört válságig. Részletezi a nyugati állammodellek közötti különbségeket, és értékeli a leíró statisztikából kiolvasható gazdaságpolitikai irányokat az aktuális gazdaságelméleti kontextusban. A III. részhez tartozó 7. és 8. fejezetben az állam és a közszektor teljesítményének mérése kerül a középpontba. A IV. részt alkotó 9. fejezetben a szerző a volt szocialista gazdaságok elmúlt másfél évtizedes fejlődési pályáját elemzi. Az utolsó három fejezet alkotta V. részben a szerző inkább előretekint: a 2007–2009-es válság hatásaival kiegészítve vázolja fel a korábbi prognózisokat és foglalja össze, hogy milyen kihívásokkal kell szembenéznie az államnak a következő években, évtizedekben.

Az I. rész tulajdonképpen „Az előző rész tartalmából” címet is viselhetné, hiszen itt foglalja össze a szerző azokat a folyamatokat, amelyek megelőzik a részletesen vizsgált időszakot. Ezen belül áttekinti a jóléti államok kialakulásának gyökereit a 17. századig visszanyúlva, bemutatva a két világháború közötti viszonylag kicsi államokat, egészen az állami szerepvállalás kiterjesztése szempontjából kulcsfontosságú, 1942-es Beveridge-jelentésig. Ezzel párhuzamosan a második világháborúig összegzi az állammal kapcsolatos legfőbb közgazdaságtani irányzatokat. Az elmélet és a gyakorlat összevetése, egymásra gyakorolt hatásának feltérképezése már itt meghozza gyümölcsét. A szerző például igen meggyőzően érvel amellett, hogy a Smith-féle klasszikus iskola piacpárti jellege aligha érthető meg az irányzat születését megelőző időszakban Angliára különösen jellemző merkantilista állam természetének megismerése nélkül. Hasonlóan ahhoz, ahogy néhány évszázaddal később

sem elsősorban Keynes hatásának tudható be az állami szerepvállalás növekedése, sokkal inkább olyan társadalmi folyamatoknak, mint a választójog kiterjesztése és az ehhez kapcsolódó szavazatvásárlás elterjedése. Keynes gondolatainak bemutatása és különválasztása a róla elnevezett keynesizmustól amúgy is egyike a szerző azon missziójának, hogy helyére tegye a gazdaságpolitikai közéletben futótűzként terjedő téves asszociációkat és állításokat.

A II. részben a szerző három, nagyjából húszéves időszakra bontva vizsgálja a nyugati államok államháztartásának fejlődését a második világháborútól egészen a kétezres évek közepéig. A részletes statisztikai adatsorokra épülő elemzés rávilágít az egyes korszakok legfontosabb jellemzőire: az ötvenes-hatvanas években még csak mérsékelt ütemben erősödött az állami szerepvállalás, elsősorban az újjáépítéshez kapcsolódó állami beruházások miatt. A jóléti kiadások, társadalmi transzferek és állami bérkifizetések is emelkedtek ugyan, de ezek a kiadások különösen a hetvenes-nyolcvanas években ugrottak meg, és járultak hozzá, hogy a fejlett országok átlagában 1970 és 1990 között közel másfélszeresére, GDP-arányosan 34,4 százalékról 49,5 százalékra emelkedett az állami kiadások nagysága.

Az állami kiadások jelentős növekedése tehát éppen arra az időszakra tehető, amikor a tudomány világában Nobel-díjjal ismerték el azoknak a kiváló közgazdászoknak a teljesítményét (Friedman, Lucas), akik nemcsak a hatékonyságát, hanem a létjogosultságát is kétségbe vonták a költségvetési expanzióknak. Mindez különösen elgondolkodtató annak fényében, hogy a szerző maga is (46. o.) idézi Polányi Károlyt, aki arra hívta fel a figyelmet, hogy „a gazdasági rendszert alá kell rendelni a társadalmi rendszernek” (Polányi [2004/1944] 188. o). Ha figyelmesen követjük a könyvben leírt folyamatokat, akkor nehéz nem arra a következtetésre jutni, hogy a hetvenes-nyolcvanas években a valóságban a társadalmi rendszerek helyett a politikai érdekek gyűrték maguk alá a gazdaságpolitikai döntéseket (lásd Alesina–Tabellini [1990]).

Az eltérő típusú (skandináv, kontinentális, mediterrán, liberális) államok kialakulásának bemutatása sok szempontból nagyon tanulságos. Kiderül belőle, hogy az ezredfordulóra egy-egy modell szinte védjegyévé vált jellemző tulajdonsága egyes esetekben néhány évtizeddel korábban mennyire távol állt az adott országcsoporttól (például a liberális állam nagysága vagy a skandináv jóléti rendszer állapota a hatvanas években).

Ebben a részben a mediterrán országok kormányzati struktúrájának terjeszkedése kapcsán ráadásul számunkra különösen elgondolkodtató következtetéseket von le a szerző, amikor úgy fogalmaz, hogy „ha sem az anyagi, fejlettségbeli háttér, sem az intézményi fejlettség nem megfelelő, akkor a jóléti állam funkcióinak gyors kiterjesztése nem egyszerűen rövid távú fiskális egyensúlytalanságokat generál, (...) hanem alapjaiban kezdheti ki a hosszú távú fenntartható fejlődésüket” (101 o.).

Bár Muraközy László ezt nem hangsúlyozza, de a nagyon eltérő fejlődési pályák ellenére a harmadik vizsgált húszéves periódus második felére – azaz a kétezres évek közepére – érdemi konvergenciáról árulkodnak az állami szerepvállalás méretére vonatkozó mutatók: az érintett országcsoportokban az összes kiadás átlagos, GDP-arányos nagysága a 42 és 48 százalék közötti sávba koncentrált. Ha csak a központi költségvetést vizsgáljuk, akkor a konvergencia ráadásul tetten érhető a fejlett

és a fejletlenebb államok között is, hiszen utóbbiak esetében az állami szerepvállalás dinamikus növekedését figyelhettük meg az elmúlt húsz évben.

A II. részhez tartozó gazdaságelméleti áttekintés – azon túl, hogy számba veszi a legjelentősebb gondolkodók állammal kapcsolatos elvárásait, elképzeléseit – különösen nagy teret szentel az intézményi közgazdaságtani iskola bemutatásának. Ennek keretein belül a szerző az egyéni döntéshozatal társadalmi aspektusai mellé felvonultatja a pszichológiai és a biológiai motívumokat is. Ennek kapcsán egyrészt finoman kritikát mond a racionális gondolkodás szigorú feltevésével élő közgazdászokról, másrészt a különböző kultúrák és társadalmak hangsúlyozásával visszakanyarodik az országok csoportosítása mögött meghúzódó kulturális hasonlóságokhoz.

Az intézményi közgazdaságtan látásmódjának és legfőbb megállapításainak bemutatása tulajdonképpen „megágyazott” a III. résznek. Az állami szerepvállalás méretének elemzése után a minőség és a teljesítmény kerül a vizsgálat középpontjába, a kvantitatív elemzés helyét pedig átveszi a kvalitatív megközelítés. Hogy ennek a dimenzióknak is legalább akkora a létjogosultsága, mint a korábbiaknak, azt az elmélet bemutatása mellett rögtön egy klasszikus tanulmány megállapításaival is igyekszik alátámasztani a szerző. *Afonso és szerzőtársai* [2003] ugyanis arra hívták fel a figyelmet, hogy míg átlagosan az állami kiadások ötöde egyáltalán nem hasznosul, teljes mértékben elvész a társadalom számára, addig a különböző teljesítményű országok között ebből a szempontból jelentős az eltérés.

A közszektor teljesítményére, valamint az állam és a piac közötti kapcsolat mérésére vonatkozó legfrissebb összehasonlító kutatások részletes bemutatása nem csupán segít megérteni, hogy mely fundamentális folyamatok okozhatják a felszínen is jól érzékelhető (és mérhető) különbségeket, de megismerteti az olvasóval a különböző típusú nemzetközi rangsorok és indexek közötti eltéréseket. A nagy nemzetközi szervezetek felméréseinek részeredményeit ötletesen „újrachasznosító”, újracsoportosító megoldásnak köszönhetően jóval többről van itt szó, mint korábbi kutatási eredmények részletes bemutatásáról. Másrészt viszont segítséget jelentett volna, ha egy-egy meglepőnek tűnő eredmény (például a mediterrán országokra jellemző viszonylag magas fiskális indexek) kapcsán a szerző a korábbi fejezetekhez hasonlóan a módszertan bemutatásával segít feloldani az egyes megállapítások közötti ellentéteket.

A IV. részben Muraközy László a korábban alkalmazott módszerek alapján mutatja be a volt szocialista államok költségvetésének alakulását az elmúlt húsz évben. Az egyes kiadástípusok összehasonlításánál azonban érdemes lett volna az adósságszolgálatra (kamatfizetés, törlesztés) fordított összegeket kivenni az igazgatási költségek közül. Részben ez a tétel okozza ugyanis, hogy több mint kétszer annyit költ erre a magyar állam, mint a szlovák vagy az észt. Miközben a könyv nagy ívű szerkezete bizonyos mértékben maga is határokat szab egy-egy terület vizsgálatának, értelemszerűen itt merülhet fel a legtöbb kérdés a magyar viszonyok megértésére törekvő olvasóban. Szívesen olvastam volna például a szocialista múlt örökségéről, már csak azért is, mert a szerző egyike azon kevés szakembernek, akik a költségvetési politika vizsgálatát már jócskán a rendszerváltás előtt megkezdték (lásd *Muraközy* [1985], [2004]). A fejezetből mindenestre kiderül, hogy amit sokan egységes tömbként ke-

zelnek, az – hasonlóan a kontinens nyugati feléhez – rendkívül sokszínű, ha megfelelően és nagyítóval vizsgáljuk az állam szerepét.

A divergencia ráadásul különösen a kétezres években volt jellemző. Nehéz nem észrevenni a balti országok és a hozzájuk sok szempontból hasonló Szlovákia régiós szinten kiváló teljesítményét. Egyszerre reményt keltő és elgondolkodtató, hogy ha az állam teljesítményét talán legjobban mérő World Government Index alapján hasonlítjuk össze az egyes országokat, akkor Magyarország, Csehország, Szlovénia és Szlovákia hasonló vagy jobb eredményeket ér el, mint a régi uniós tagországok közül a mediterrán államok. A fejezet talán legérdekesebb mondata, amelyben a szerző, aki korábban maga is hosszan érvelt amellett, hogy az állam mérete csak bizonyos feltételek mellett számít, pozitívumként értékeli a szlovák újraelosztási hányad radikális csökkentését, és negatívumként azt a tényt, hogy Magyarországon az államháztartási centralizáció mértéke meghaladta az Európai Unió átlagát. Ezzel tulajdonképpen a szerző Magyarországra is kiterjeszti azt a korábbi következtetését, hogy egy bizonyos fejlettségi szint alatt a nagy állami központosítás inkább akadály, mint motorja a fejlődésnek.

Az V. rész új dimenziókkal egészíti ki a kötetet. Miután több száz oldalon keresztül bemutatta az államok fejlődését, működésük és természetük legfontosabb jellemzőit, illetve a 20. század kihívásaira adott válaszaikat, a szerző a múltból a jövő felé fordul. Ennek részeként felvázolja azokat a társadalmi folyamatokat (például demográfia, öregedés), amelyek különböző csatornákon (például nyugdíjrendszer, egészségügy) keresztül bizonyosan jelentős terhet jelentenek majd az államháztartás számára, igaz eltérő mértékben, de szerte a világon. Bár a fiskális politika fenntarthatóságával kapcsolatos, érhetően egyre népszerűbb kutatásokat (lásd *Baldacci és szerzőtársai* [2010], *Schaechter* [2012]) csak érinti a szerző, a fogalom népszerűsítése és a kihívások áttekintése mellett igyekszik rávilágítani arra is, hogy milyen irányban érdemes a megoldás(ok)at keresni. A globalizáció költségvetési hatásainak bemutatás során a konkrét megállapítások mellett maga az elemzési keret is nagyon figyelemre méltó: az ezredfordulóra felerősödő globalizációt a 19. század végén tapasztalt, méretében ugyan eltérő, de lényegét tekintve hasonló folyamatokkal veti össze Muraközy László, rávilágítva arra, hogy ami jelenleg is zajlik, az sokkal kevésbé írható le újdonságként, mint inkább visszatérésként egy korábbi jelenséghez.

A már meglévő kihívások szempontjából értékeli a szerző a 2007–2009-es válság hatásait is. Az állami eladósodás vizsgálatánál érdemes lett volna a nemzetközi szervezetek kutatásaira (lásd *IMF* [2011]) támaszkodva számokkal is igazolni, hogy a közvélekedéssel szemben – különösen Európában – a kiadásnövelő programoknak csak viszonylag kicsi szerepe volt az eladósodásban. Ehelyett a gazdasági teljesítmény csökkenéséből fakadó adóbevétel-kiesés, a bankmentő csomagok és a nevezőn keresztül maga a növekedés visszaesése okozta a GDP-arányos államadósság „békeidőben soha nem látott méretűre” (302. o.) emelkedését. A végső következtetés azonban így is pontos és kíméletlen: a válság, valamint az arra adott válaszok olyan egyensúlyromlást okoztak, hogy még ahhoz is rendkívüli költségvetési kiigazításra van szükség a következő egy-másfél évtizedben, hogy stabilizálni lehessen az adósságráta értékét – a válság előttihez képest jóval magasabb szinten.

A gazdaságtörténeti, gazdaságpolitikai dimenzión túl érdemes kiemelni a kötet jelentőségét a költségvetési statisztika szempontjából is, amely ráadásul szorosan kapcsolódik a témakör egyik sajátosságához. Az államháztartással, az államok fejlődésével foglalkozó kutatók ugyanis előbb vagy utóbb kénytelenek szembesülni azzal, hogy munkájuk egy dologban biztosan különbözik a közgazdaságtan más fontos kérdéseinek vizsgálatától. Az eltérés a kutatási területre vonatkozó statisztika kibocsátójának viszonya a publikáláshoz, illetve a publikált adatokhoz. A nemzetgazdaságra vonatkozó adatsorok közvetlenül többnyire nem tartalmaznak sok információt magáról a kibocsátóról, legyen szó akár statisztikai hivatalról, nemzeti bankról vagy más adatforrásról. Ennek megfelelően – legalábbis a demokratikus államokban – ezek az intézmények a módszertani eszköztár folyamatos fejlesztésével igyekeznek minél gyorsabb és megbízhatóbb statisztikai adatközléssel kielégíteni a kutatók, a szakemberek, a média, és minden más érdeklődő igényét. Más a helyzet a költségvetéssel. Az államigazgatás különböző szintjein aggregált és nyilvánosságra hozott statisztika ugyanis sok esetben értékmérője is az állam teljesítményének. Emiatt az adatszolgáltatáshoz kapcsolódó ösztönzők már nem olyan egyértelműek, világosak.¹ A döntéshozók egy része még a fejlett államokban is, de a fiatal demokráciákban különösen, úgy érzékeli, hogy saját érdekével nem feltétlenül esik egybe az állami gazdálkodására vonatkozó transzparencia, azaz ellenérdekelt a folyamatok feltárásában (lásd *von Hagen–Wolff* [2004].) Ez az adott ország hosszú távú gyarapodását biztosan akadályozza (lásd *Kopits–Craig* [1998], *P. Kiss* [1998], *Romhányi* [2007]), emellett azonban hozzájárul egy különös rabló–pandúr viszony kialakulásához is a költségvetéssel foglalkozó kutatók és az állam között. Ebből a szempontból (is) szinte felbecsülhetetlen értéket képvisel az a rendkívüli terjedelmű statisztikai adatbázis (114 ábrával és 37 táblázattal), amelyet felvonultat a szerző az állami szerepvállalással kapcsolatos trendek és folyamatok bemutatásához, és amely miatt a kötet biztosan nélkülözhetetlen eszközzé válik minden „pandúrnak”, aki a múlt folyamatait megismerve és megértve igyekszik feltérképezni a fiskális politika természetét, korlátait és kilátásait.

Hivatkozások

- AFONSO, A.–SCHUKNECHT, L.–TANZI, V. [2003]: Public Sector Efficiency: An International Comparison. ECB Working Paper, 242. Frankfurt, <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2125/1/ecbwp242.pdf>.
- ALESINA, A.–TABELLINI, G. [1990]: A Positive Theory of Fiscal Decits and Government Debt. *Review of Economic Studies*, 57. 403–414. o.
- BALDACCI, E.–GUPTA, S.–MULAS-GRANADOS, C. [2010]: Restoring Debt Sustainability After Crises: Implications for the Fiscal Mix. IMF Working Paper, 10/232. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10232.pdf>.
- IMF [2011]: Fiscal Monitor September 2011. International Monetary Found, Washington.

¹ Nem beszélve az olyan, korrekciót igénylő módszertani problémákról, amilyenekre egy nemrég készült tanulmányában a *Szemere–P. Kiss* [2011] szerzőpáros hívta fel a figyelmet.

- KOPITS, G.–CRAIG, J. [1998]: Transparency in Government Operations. IMF Occasional Paper, No. 158. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>.
- MURAKÖZY LÁSZLÓ [1985]: Hazánk költségvetéséről – nemzetközi összehasonlításban. Pénzügyi Szemle, 10. 745–754. o.
- MURAKÖZY LÁSZLÓ [2004]: Már megint egy rendszerváltás. Történelmi tanulságok és tanulatlanságok. Competitio Könyvek 2. Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, Debrecen.
- P. KISS GÁBOR [1998]: A költségvetés tervezése és a fiskális átláthatóság problémái. MNB-füzetek, 11. sz.
- POLÁNYI KÁROLY [2004/1944]: A nagy átalakulás. Korunk gazdasági és politikai gyökerei. Napvilág Kiadó, Budapest.
- ROMHÁNYI BALÁZS [2007]: Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály és intézményrendszer reformjához. Pénzügyi Szemle, 2. sz.
- SCHAECHTER, A. [2012]: A Toolkit to Assessing Fiscal Vulnerabilities and Risks in Advanced Economies. IMF Working Paper, 12/11 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1211.pdf>.
- SZEMERE RÓBERT–P. KISS GÁBOR [2011]: Almát körtével? A négy visegrádi ország állami újraelosztásának összehasonlítása, 1995–2010. MNB-tanulmányok, 99.
- VON HAGEN, J.–WOLFF, G. B. [2004]: What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU. Discussion Paper, 37/2004. Deutsche Bundesbank.

Tóth G. Csaba